

奈良市入札監視委員会報告書

平成 25 年 3 月

奈良市入札監視委員会

目 次

はじめに	1
第1章 委員会の進行方法及び入札事案の抽出方法	2
1、委員会の開催頻度	2
2、審議対象となる入札事案の抽出方法	2
第2章 奈良市の入札制度等と審議における主な論点	5
1、奈良市の入札制度等の概要	5
(1) 一般競争入札と指名競争入札	
(2) 入札参加者等の等級区分	
(3) 予定価格と最低制限価格	
(4) その他—分離・分割発注—	
2、テーマ別案件に対する主な意見	9
(1) 分離・分割発注について	
(2) 入札不成立について	
(3) 高落札率について	
(4) 随意契約について	
(5) 指名競争入札の入札辞退について	
3、入札制度等の現状と地域要件の是非	11
(1) 入札件数及び落札率の状況と競争性	
(2) 地域要件と公平性	
第3章 今後の改善に向けた検討課題	13
1、入札参加意思の把握等	13
2、分離・分割発注の透明性の向上	13
3、一般競争入札の拡大と指名競争入札の競争性向上	14
4、地元業者の育成策及び地域経済の活性化策としての要件	14
5、1者入札を可とする規則改正	15
6、等級区分の簡素化	15
7、3%抽選制度の見直し、変動型最低制限価格制度の算定根拠の明確化、 低入札価格調査制度の検討	15
8、随意契約と新たな入札手法の検討	16
9、不正入札事件の調査	16

はじめに

入札・契約制度については、ゼネコン汚職事件等を契機として、これまで国・地方自治体の各発注機関によって度々見直されてきたが、談合や丸投げといった不祥事が根絶されるまでには至らなかった。そうした状況の中、平成 13 年 4 月には「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」が施行され、同法第 15 条では「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針（以下、適正化指針）」が示されている。同指針では、入札及び契約の過程、契約内容の透明性を確保するために、各発注機関が入札監視委員会等の第三者機関を活用し、その意見を適切に反映する方策を講ずることが示されたのである。

その後も平成 17 年 4 月に独占禁止法の改正によって、課徴金の大幅引き上げと課徴金減免制度が導入されると、同年 12 月には大手ゼネコンが談合離脱宣言を、翌年 4 月には日本土木工業協会が談合決別宣言を行っている。公共工事の入札は今日、公共工事の削減・入札制度の改革とあいまって、本格的な競争時代を迎えているといえよう。

奈良市では、平成 18 年の入札談合事件とそれに伴う住民監査請求、平成 19 年の損害賠償請求命令を求める住民訴訟、平成 21 年の奈良市の敗訴と業者への損害賠償請求など、相次いで発生した事件を背景に、平成 22 年 7 月にその原因究明と解決を目的に、奈良市入札制度等改革検討委員会（以下、改革検討委員会）が設置された。そして、改革検討委員会の提言に基づき、平成 23 年 1 月に設置されたのが、本委員会である奈良市入札監視委員会である。

本委員会の主たる目的は、奈良市の入札制度等の運用状況について報告を受け、第三者機関として対象案件について審議を行うことであるが、平成 23 年 3 月に改革検討委員会が「入札監視委員会は今後、入札関連制度、運用のあり方を広く検討し、提言する機能を果たしていくべき」と提言したことを受け、同時に改革検討委員会としての機能を併せ持つことが期待されている。

このたび第一期委員会の任期を終える節目を迎えるにあたって、本委員会が入札事案等の審議過程や改革検討委員会による提言内容の検証過程でどのような議論を行ってきたのかを、以下の通り取りまとめた。本委員会は、奈良市の入札制度等が今後さらに改善されるように、本報告書を参考とされるよう提言する。

第1章 委員会の進行方法及び入札事案の抽出方法

本委員会は、期待されている機能をできる限り実質的な形で発揮できるように、その発足時に委員会の進行方法及び審議対象となる入札事案の抽出方法について検討し、以下のような工夫を行った。

1、委員会の開催頻度

入札監視委員会は一般的に、半年に1回程度の頻度で開催される傾向にある。しかし、本委員会は前述のように、改革検討委員会の機能を併せ持つことをも期待されていることから、その開催は原則として四半期に1回とし、平成23年1月～平成24年12月の期間に行われた定例会議は、計10回に及んだ（下記はその開催状況）。

平成22年度

第1回定例会議 平成23年 1月 7日（金）

第2回定例会議 平成23年 2月 21日（月）

平成23年度

第1回定例会議 平成23年 5月 16日（月）

第2回定例会議 平成23年 7月 22日（金）

第3回定例会議 平成23年 10月 21日（金）

第4回定例会議 平成24年 1月 13日（金）

平成24年度

第1回定例会議 平成24年 4月 13日（金）

第2回定例会議 平成24年 6月 7日（木）

第3回定例会議 平成24年 8月 31日（金）

第4回定例会議 平成24年 11月 29日（木）

2、審議対象となる入札事案の抽出方法

定例会議では、入札手続の運用状況について報告を受け、そのうち委員会が事前に抽出した案件について、外部監査的な目線で入札事務が公正・適正に執行されているかどうかの審議を行った。本委員会で抽出の対象としたのは、概ね四半期ごとの奈良市及び奈良市水道局が発注する予定価格が130万円を超える建設工事及び50万円を超える測量・建設コンサルタント業務等の案件である。下記の「抽出審議の対象となった案件数」を見てみると、その数は委員会が開催された全10回のうち7回で100件を上回っており、その対象は膨大である。

【抽出の対象となった案件数】

平成 22 年度

第 2 回定例会議 平成 22 年 10 月 ~ 12 月入札分 市 221 件 水道局 50 件

平成 23 年度

第 1 回定例会議 平成 23 年 1 月 ~ 3 月入札分 市 78 件 水道局 29 件

第 2 回定例会議 平成 23 年 4 月 ~ 5 月入札分 市 57 件 水道局 18 件

第 3 回定例会議 平成 23 年 6 月 ~ 8 月入札分 市 219 件 水道局 27 件

第 4 回定例会議 平成 23 年 9 月 ~ 11 月入札分 市 168 件 水道局 61 件

平成 24 年度

第 1 回定例会議 平成 23 年 12 月 ~ 3 月入札分 市 133 件 水道局 35 件

第 2 回定例会議 平成 24 年 4 月 ~ 5 月入札分 市 17 件 水道局 2 件

第 3 回定例会議 平成 24 年 6 月 ~ 7 月入札分 市 200 件 水道局 27 件

第 4 回定例会議 平成 24 年 8 月 ~ 10 月入札分 市 152 件 水道局 40 件

以上は奈良市の場合であるが、入札監視委員会で審議の対象となる案件は通常、規模が奈良市と同等かそれ以下の他の自治体でも相当数に及ぶが、1 回の委員会で審議できる案件は通常、5~6 件程度に限られてしまう。つまり、審議の対象となる案件は、委員会を四半期に一度の頻度で開催した場合であっても、時間の制約上、全案件のうち僅かな案件しか審議対象とすることはできない。また何より、その膨大な案件の中から、委員が入札・契約状況に何らかの疑いがある案件を抽出することは容易ではなく、他の自治体の事例でも見られるように、抽出される案件が高落札率の案件に偏ってしまう傾向にある。言い換えれば、審議の対象とすべき案件を決定する基準が必ずしも明確でないために、多くの場合でランダムに抽出せざるを得なくなってしまうことも少なくない。

したがって本委員会では、入札・契約状況に何らかの疑いがある案件を抽出するというよりも、むしろ今後の入札制度等のあり方を考える上で重要なテーマを設定し、そのテーマに対応した案件を抽出するという方法を採用ことにした。これは、改革検討委員会機能をも期待されている本委員会の目的とも整合的であり、形式的になりがちな審議を実質化するという意味でも極めて有益な方法の 1 つであると考えたからである。

具体的には、本委員会は平成 23 年度の第 3 回定例会議以降、下記のようなテーマを設定して案件を抽出し、審議を行った。その総数は、テーマ別ではやはり高落札率の案件が最も多い 9 件となったが、入札不成立、随意契約、分離・分割発注、指名競争入札の入札辞退となった案件についても 4~6 件となり、一定程度幅広い視点から審議を行うことができた。また、入札・契約方法別で見ると、指名競争入札が 17 件で最も多くなっているが、その他の制限付き一般競争入札、一般競争入札、随意契約についてはいずれも 7~8 件となり、入札・契約方法についても偏りが少ない形で審議を行うことがで

きたように思われる。

【抽出して審議した入札事案】

テーマ別

1、分離・分割発注について	4件
2、入札不成立について	6件
3、高落札率について	9件
4、随意契約について	5件
5、指名競争入札の入札辞退について	4件
計	28件

入札・契約方法別

1、制限付一般競争入札	8件(対象件数	1,056件)
2、一般競争入札	8件(対象件数	32件)
3、指名競争入札	17件(対象件数	314件)
4、随意契約	7件(対象件数	132件)
計	40件(対象件数	1,534件)

第2章 奈良市の入札制度等と審議における主な論点

本章では、奈良市の入札・契約制度について概観した上で、テーマ別に抽出した案件の審議をめぐって、主にどのような意見が示されたのかを紹介し、最後に入札の現状と一般競争入札の地域要件の是非をめぐって、どのような議論がなされたのかについて言及しておきたい。

1、奈良市の入札制度等の概要

(1) 一般競争入札と指名競争入札

一般競争入札は、経済性と公平性から導かれる自治体契約の原則であり(自治法 234 条)、指名競争入札や随意契約はむしろその例外とされ、採用可能な場合は限定されている(自治法 234 条、自治令 167 条)。

ところが奈良市では、平成 11 年度より以前は入札の方法として、主に指名競争入札が用いられ、一般競争入札が用いられるケースはJV 案件のみであった。平成 12 年度以降は一般競争入札が徐々に導入され、現在はその対象が9 業種(土木、建築、舗装、造園、管、塗装、防水、電気、とび)まで拡大しているが、それらは地域要件として事業所の所在地を市内本店に限定する「制限付き一般競争入札」となっている。つまり、本来の意味での一般競争入札が用いられるケースは、依然として特殊な案件等に限定されている。

各入札方法の発注基準については、以下の通りである。

一般競争入札

特殊工事であつ大規模工事を対象に、個別に入札参加条件を設けて、告示を行う

制限付き一般競争入札

当初から業種・ランク・発注金額が基準により確定しており、告示による該当する業者が入札参加申請する

指名競争入札

特殊工事等、市内本店業者では施工能力及び競争性に欠ける場合、「奈良市建設工事入札参加者等審査会事務要領」の選定基準によって、地域要件を拡大し抽出している。

なお、現行の奈良市契約規則では、1 者入札について、指名競争入札では不成立とされるが、一般競争入札では有効とされている。

一般競争入札においては、1 者入札を成立させても競争性は担保されているとして、現在、9 割以上の中核市で 1 者入札は有効とされている。

(2) 入札参加者等の等級区分

奈良市では、入札参加機会を均等化するために、会社の規模や能力に応じた等級区分が設けられている。具体的には、まず入札参加者等の総合的な能力を判定するために、経営事項審査の総合評定値通知書に基づいた客観的要素と、表1の工事成績評点表に基づいた主観的要素がそれぞれ評定され、その合計数から総評定点が算定されている。そして、その算定結果に基づいて決定されているのが、表2で示されている等級区分である。

表1 工事成績評点表

工事成績	A	B	C	D	E
点数	100点～91点	90点～81点	80点～71点	70点～51点	50点～
評点	30	15	6	0	-20

(注) 前格付時の年の1月1日から格付をしようとする年の前年の12月31日までの間における市発注工事の平均工事成績(2ヵ年分)により評点する。

表2 格付基準表

等級	A	B	C	D	E	F	G
格付 点数 等	850点以上 で技術 者が7人 以上いる 者	849点～ 750点 で技術者 が3人以上 いる者	749点～ 650点 で技術者 が2人以上 いる者	649点～ 600点 の者	599点～ 550点 の者	549点以 下の者	新規の者

(その他の要件)

- 1 A等級及びB等級は、建設業法(昭和24年法律第100号)第15条の規定により特定建設業の許可を受けている者とする。
- 2 A等級は資本金額4,000万円以上、B等級は資本金額2,000万円以上とする。
- 3 A等級は1級技術者3人以上を含む技術者7人以上とし、B等級は1級技術者1人以上を含む技術者3人以上とし、C等級は1級又は2級技術者を1人以上含む技術者2人以上とする。

等級区分は、具体的には土木と建築の工種で設けられ、その参加者数及び年間発注金額等の動向を加味して決定される(表3)。例えば、土木のC～Fランクは業者数が多いため、2ないし4区分(グループ)に分けて入札が行われている。

表3 等級区分(平成 23 年度)

(土 木) 4 3 9 社		(新規：2 社)	
等級	設 計 金 額 (単位：千円)	区分	業者数
A	50,000 以上	1	19
B	30,000 以上 50,000 未満	1	22
C	15,000 以上 30,000 未満	2	86
D	8,000 以上 15,000 未満	2	79
E	3,000 以上 8,000 未満	2	77
F	3,000 未満	4	156
(建 築) 1 6 5 社		(新規：3 社)	
A	80,000 以上	1	10
B	50,000 以上 80,000 未満	1	9
C	20,000 以上 50,000 未満	1	36
D	8,000 以上 20,000 未満	1	37
E	3,000 以上 8,000 未満	1	23
F	3,000 未満	1	50

工種は 3 種まで登録
できるため、業者数は重
複している。

(3) 予定価格と最低制限価格

予定価格は、各発注機関が積算基準や各種価格資料（価格調査月刊誌、業者見積、公共工事設計労務単価等）を基に積算して決定されるものであり、契約相手はその価格の範囲内で決定される（自治法 234 条 本文）。この予定価格は、平成 13 年 4 月の「適正化指針」において、透明性確保の観点から、事前公表することが示されていたが、奈良市も他の自治体と同様に、それ以前の平成 12 年から後述する最低制限価格と共に事前公表されている。

他方、最低制限価格制度は、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもって申し込みをした者と契約すべきとする最低落札の原則（自治法 234 条 本文）の例外規定であり（自治法 234 条 ただし書）、最低制限価格が設定された入札でそれを下回る価格での入札をした場合には失格になるというものである。この制度は、いわゆる「東宮御所低入札事件」を契機にダンピングの防止と品質確保を目的に、昭和 38 年に導入されたものであり、当初その対象は「工事又は製造の請負契約」に限定されていたが、平成 14 年に自治令が改正されて以来、請負契約全般に拡大されている（自治令 167 条の 10）。

最低制限価格の水準については、国交省が示している「中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル（以下、公契連モデル）」が推奨されているが、価格の設定や制度の導入それ自体が各自治体の任意となっているため、その水準は自治体間でかなりばらつきがある。実際、公契連モデルでは、長引く不況で懸念されるダンピングの防止と現場の安全確保のために、最低制限価格の水準が近年、引き上げられる傾向にあるのに対して、奈良市では平成 20 年度時点の公契約モデルの水準が適用されている（表 4）。そのため、

奈良市の最低制限価格の水準は、現在の公契連モデルより低くなっている。

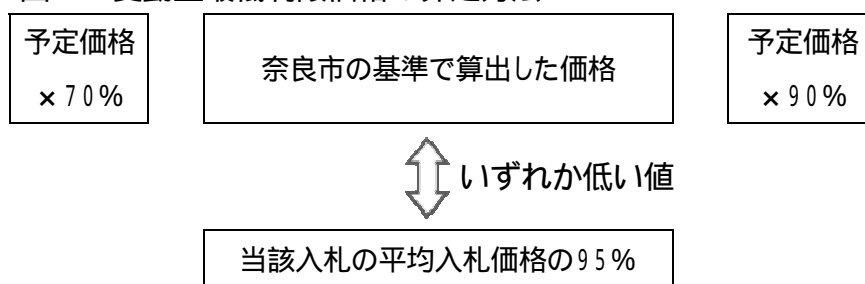
表4 建設工事の最低制限価格

工事請負契約	奈良市現行 (20年度公契連モデル)	公契連モデル 21・22年度	公契連モデル 23年度
直接工事費	95%		
共通仮設費	90%		
現場管理費	60%	70%	80%
一般管理費	30%		
備考	70%<最低制限基準価格<90%		

また奈良市では、最低制限価格の決定にあたって、次のような独自の入札方式も採用されている。その第1は、3%抽選制度である。同制度は、公契連モデルで決定・事前公表した最低制限基準価格に、入札日当日に立会人のくじで決定した最低制限価格算出割合（範囲は97.0%～99.9%に設定されている）を乗じて、最低制限価格を決定するというものである。奈良市でこのような制度が導入されているのは、平成18年に入札談合事件が摘発されて以来、入札価格が最低制限価格に集中し、くじ引きによる決定が常態化するようになったからである。

第2は、変動型最低制限価格制度である。同制度は、すべての入札参加者の入札金額から標準偏差を求め、偏差の埒外の入札額を除いた入札金額の平均値の95%と公契連モデルの値を比較し、低い方の数値を最低制限価格にするというものである（図1）。

図1 変動型最低制限価格の算定方法



このように、最低制限価格の決定に市場価格が導入されたのは、従来の最低制限価格以下であっても施工可能であると主張する業者を救済できる可能性があること、また標準偏差が導入されたのは、ダンピングと価格の吊り上げを防止するという意図からである。奈良市では、原則としてすべての建設工事等に係る入札について、上述の3%抽選制度が採用されているが、そのうち予定価格が5千万円以上のものについては、平成23

年 9 月以降、変動型最低制限価格制度の対象になっている。

(4) その他 分離・分割発注

分離発注とは、建設工事などを建築工事、電気工事、設備工事等の専門工事に分けて発注することである。この方法では、専門業者のノウハウが発揮されるため、施工の信頼性と品質を確保できるという点が、そのメリットとされている。

他方、分割発注とは、同一敷地内の複数の建物を棟ごとに発注する、あるいは土木工事をいくつかの工区に切って発注するといった、同一職種又は同一工種を分けて発注することである。この方法では、工期を短縮して効率的に執行できるため、事務コストを縮減できるという点が、そのメリットとされている。

しかしその一方で、分離・分割しない場合に比べて、下位の等級区分の業者のみが入札可能になることから、入札の公正性を損ないかねないこと、スケールメリットが失われることで契約金額が上昇することなどのデメリットも指摘されている。

2、テーマ別案件に対する主な意見

(1) 分離・分割発注について

- ・ 市営住宅給水設備改修工事については、近接する棟を一括発注すれば、地元説明会等も 1 回で終了し、低価格で同じ品質の仕事が可能になるのではないかと。
- ・ 学校の耐震工事については、複数を一括発注してもいいのではないかと。
- ・ 高木剪定や舗装といった同一業務については、市内一円に係る路線やゾーン分けの基準を明確化する必要があるのではないかと。
- ・ 技術的に難しくなく、特段の緊急性のない工事については、経費を考慮して分割発注にならないよう配慮すべきではないかと。

(2) 入札不成立について

- ・ 焼却炉点検整備補修等の特殊性のある案件については、全国的に入札が成立しないケースが多い。今後はメンテナンスを視野に入れた契約を考えるべきではないかと。
- ・ 予定価格の設定や仕様書の内容に問題はないかと、再検討すべきではないかと。
- ・ 一般競争入札で入札参加者が 1 者であった場合には、入札額を知るためにも開封すべきである。事後の対策のためにも開封し、予定価格内であれば、随意契約に移行する等の方策も一案ではないかと。

(3) 高落札率について

- ・ 3%抽選制度によって、最低制限価格を下回り、失格者多数で有効札 1 者だけとなった場合には、再度抽選を実施してはどうか(例えば、半分以上が失格であった場

合には、やり直すなど)。

- ・ 3%抽選制度で決定される最低制限価格算出割合の範囲(97.0%~99.9%)をもう少し引き下げてもよいのではないか。
- ・ 高度な技術力を必要としない工事については、最低制限価格を撤廃するのも一案ではないか。
- ・ 1者のみが予定価格を下回るような入札については、そもそも予定価格の設定に問題があるのではないか。例えば、前年度に契約した業者は、ノウハウを持ち合わせているので、価格では他者と競争にならない可能性がある。
- ・ 予定価格の信憑性を確保するような仕組みを今後検討する必要があるのではないか。
- ・ 一般競争入札を行う際、告示から入札までの期間が短すぎるために、入札参加者の数が少なくなるケースがあるのではないか。また、ホームページや告示文だけでなく、希望業者に直接通知できるシステムを構築する必要があるのではないか。

(4) 随意契約について

- ・ 保守点検については、予定価格の80%に設定するなど、落札額を下げる方向性について検討すべきではないか。
- ・ 下水道工事に伴い配管移設工事を施工する場合には、別々の契約ではなく1本の契約にまとめてはどうか。

(5) 指名競争入札の入札辞退について

- ・ 焼却炉バグフィルター用ろ布取替え工事など、特殊性のある案件については、指名競争入札を実施しても辞退者が多い。今後制度を見直していく際の参考として、プラントメーカー以外が辞退する理由について、把握しておくべきではないか。
- ・ 炉の入札制度については、奈良市単独ではなく、全国レベルで検討しなければならない。
- ・ 焼却炉の修繕に関する入札については、価格競争だけでなく、技術革新の動向も踏まえた評価が必要ではないか。
- ・ 業者を指名するにあたっては、事前に当該業者が受託可能かどうか、確認作業をしてはどうか。
- ・ プラント建設時には、後の維持管理コストも見据えて、汎用性のある機器の設置をするべきではないか。
- ・ 他社メーカーのプラントであっても、メンテナンスを実施してもらえるように、業界団体に申し入れをしてみてもどうか。

3、入札制度等の現状と地域要件の是非

(1) 入札件数及び落札率の状況と競争性

表5は、奈良市の一般競争入札、制限付き一般競争入札、指名競争入札の件数及び平均落札率がそれぞれ平成19年度以降、どのように推移しているのかを示したものである。同表から、指名競争入札の件数が平成20年度以降、毎年減少しているのに対して、制限付き一般競争入札の件数は増加傾向にあることが分かる。後者は平成22年度以降、減少に転じているが、他方で一般競争入札は僅かに増加しつつある。つまり、前述のように、奈良市では依然として制限付き一般競争入札が中心となっており、一般競争入札へのシフトはまだ始まったばかりであるといえよう。

他方、平均落札率について見てみると、制限付き一般競争入札及び指名競争入札とも、平成19年度以降の5年間はいずれも80%前後で推移していることが分かる。一般競争入札の平均落札率については、件数が少ないために、平成22年度のように極端に低くなっている年度もあるが、概ね他の入札方法と大差ない結果となっている。したがって、奈良市では近年、指名競争入札や地域要件が設けられている制限付き一般競争入札であっても、競争性については一定確保されているように思われる。

表5 平成19～23年度平均落札率（奈良市分 測量・建設コンサルタント等含）

入札方法	項目	H19年度	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度
一般競争入札	件数		3		3	19
	落札率(%)		84.00		63.7	79.1
制限付一般競争入札	件数	425	461	490	465	406
	落札率(%)	80.3	78.16	82.1	81.7	80.2
指名競争入札	件数	172	193	190	143	135
	落札率(%)	87.8	83.8	84.1	82.7	81.9

(2) 地域要件と公平性

奈良市で制限付き一般競争入札の地域要件として、事業者の所在地を市内本店に限定するとされたのは、以下のような理由からである。

- ・平成12年にJV案件となる大規模工事以外の工事に制限付き一般競争入札を導入するまで、特殊工事を除けば、市内本店業者を対象に指名競争入札を行ってきた。
- ・施行能力のある業者が多く、市内本店に限定しても競争性が担保されると判断した。市内本店業者は市外業者の参入に抵抗がある。
- ・市の建設工事は市内業者が受注したほうが市内の経済振興及び雇用促進につながるとの判断があった。

- ・他の自治体でも大なり小なり地域要件を設けている。

平成 23 年度に総務省が実施した「入札契約適正化法に基づく実施状況調査」の結果(表 6)を見てみると、一般競争入札では都道府県で 97.9%、指定都市で 100%、市区町村で 90.4%となっており、確かに入札参加者の所在地を地域要件として採用している地方自治体は多いように思われる。しかしこの調査では、数多くある一般競争入札のうち 1 件でも地域要件が採用されていれば、採用自治体としてカウントされるため、例えば、100 件ある入札事案のうち何%が地域要件を付していたのかは不明である。この調査において、全国の地方自治体で地域要件を採用する率が高いという結果になっているのは、そのような理由からであることに留意する必要がある。

表 6 一般競争入札において、入札参加者の所在地を地域要件として採用している地方自治体の状況 (平成 23 年 9 月 1 日時点)

	都道府県	指定都市	市区町村	計
地域要件の採用状況	46	19	1081	1,276
	97.9 %	100 %	90.4 %	90.6 %

現在、奈良市の建設工事の準市内業者は 80 社あるが、これらの業者は納税や雇用面で市内本店業者と遜色のない業者も少なくない。したがって、前述のように、たとえ制限付き一般競争入札で一定の競争性が確保されていたとしても、そのような準市内業者の入札参加が認められていないことは、公平性の面では問題がある。もちろん、域内の業者への発注は、資材・機器等の調達の容易さや施工の円滑さが期待できる。また、奈良市において地元業者の育成や地域経済の活性化という政策方針があるのであれば、一定考慮されて然るべきものである。しかしその場合でも、その目的を入札制度等の枠組みで行うべきかどうかについては、議論の余地があるように思われる。

いずれにせよ、ここで改めて強調すべきは、法は一般競争入札を原則とし、市外業者である(本店、支店がない)ことを理由に、(他の参加可能な条件があったとしても)当該入札への参入から排除するとはしていないということである。もし制限を設けるならば、それ自体の適否が問われる。同じ日本の業者が、都道府県や市町村によって参入上の差別をされることは、法の予定するところではない。入札参加者の所在地という地域的条件のみで優遇することこそ不公平であるため、市内業者ないし準市内業者と同種の能力を持つと判断された業者については、一般競争入札への参加を積極的に認めるべきである。もし奈良市内の業者でなければ委託ないし請負契約ができない、あるいは市にとって不都合が生じるのであれば、正面から指名競争入札を採用すべきであろう。

第3章 今後の改善に向けた検討課題

本章では、第2章で紹介した本委員会での議論を踏まえて、奈良市の入札制度等の改善に向けて、今後さらに検討すべきいくつかの課題について述べ、本報告者の提言としたい。

1、入札参加意思の把握等

入札方法として主に指名競争入札が用いられていた時代には、業者が入札を辞退するケースは稀であった。辞退すればその後、指名されないのではないかと業者が忖度し、できる限り辞退を回避して応札していたからであろう。

しかし入札・契約情報の公表が進み、かつ一般競争入札が主流になった今日、業者が応札するか否かを選択できるようになったことで、入札辞退が増加しつつある。これは、発注者と受注者が対等の立場になったことの証左と「前向きに」捉えられるべきことでもある。とはいえ、入札辞退による入札不調が増加することは、入札事務の効率性を損なうことになる。入札不調が度々生じるような事態を避けるために、辞退者が出た場合には辞退理由を尋ねるように努め（事例 及び を参照）入札事務の今後の参考にすべきである。

事例：「入札辞退者の辞退理由」（案件：2号炉バグフィルター用ろ布取替工事）

辞退理由として最も多かったのは、他社の設置した製品は修繕していないというものである。この案件は特殊機械を扱うため、性能保証、現場状況等の要因から他社製品を修繕することは難しい工事であったことがその原因であると考えられる。

事例：「入札辞退者の辞退理由」（案件：脱水ケーキ焼却炉設備点検補修修繕）

辞退理由として最も多かったのは、技術者の不足等人員配置の問題である。これは、発注時期が年度末になっていたことがその原因として考えられる。

また、その他の理由として、設備を設置した業者ではないため、現場の状況が把握できず、設置した業者との価格競争に勝てないといった点が挙げられている。

2、分離・分割発注の透明性の向上

分離・分割発注については、「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律」で推奨されており、東日本大震災以降の経済情勢を反映して策定された「平成23年度中小企業者に対する国等の契約の方針」においても、その推進が謳われていることから、その実施を全面的に否定すべきでないように思われる。

しかし分離・分割発注する場合には、価格面、数量面、工程面等から経済合理性・公正性等に反しないかどうかを十分検討した上で行うことが肝要である。奈良市では現在、自覚的に分割発注は行われていないということであったが、例えば高木剪定のゾーン分けには、特段体系的にその順番が決められているわけではなかった。分割・分割発注を実施する場合には、工事が非効率にならないことが大前提となることは言うまでもないが、何よりそれが認められる基準やルールを事前に明確にしておくべきである。

3、一般競争入札の拡大と指名競争入札の競争性向上

奈良市では、平成 24 年 9 月から一般競争入札の対象を測量、建築設計にも拡大しているが、今後はさらに特殊工事やコンサル等についても、その対象とすることを検討すべきである。

他方、指名競争入札は、あくまで一般競争入札の例外であるものの、簡易な工事などの場合は、事務の簡素化の観点から有効な方法である。しかしその場合でも、指名競争入札の要件を厳格に守ることはもとより、その競争性を高めるために、指名業者数を増やすことや定期的に業者の組み合わせを変えるなどの工夫をすべきである。

4、地元業者の育成策及び地域経済の活性化策としての要件

一般競争入札を原則とする中で地域要件を限定することは、地域外の業者からすれば不公平であることは言うまでもない。しかしその一方で、2011 年 1 月に国が策定した「建設産業の再生と発展のための方策に関する当面の基本方針」でも示されているように、地元業者が自らの創意工夫や努力を前提としつつも、市では地元業者が担うことが望ましい事業については、その育成という観点から入札制度等の見直しを行なうことも必要である。地域社会の維持に不可欠な役割を担っている地元業者の疲弊は、災害対応空白地帯の発生や今後増加が見込まれるインフラの維持管理等に支障を生じさせる可能性があるからである。

ただし、ここでいう地元業者の育成とは、入札制度等における地域要件の安易な拡大を意味するのではなく、それが奈良市の目指す公共事業政策や地域経済政策の方向と整合的である場合に、はじめて考慮されるべき検討事項であるということである。言い換えれば、地元業者の育成や地域経済の活性化という政策目標は、本来、入札制度等の枠組みで実現すべきものではなく、まずは市の地域経済ないし地域産業政策というより大きな枠組みが打ち出され、入札制度等はその政策体系の一部として位置づけられるべきである。またその場合においても、育成すべき地元業者を地域要件で優遇するというよりも、例えば、台風や土砂崩れといった災害時など緊急を要する場合に対応してくれる業者に加点する総合評価方式の活用について検討すべきであろう。

5、1者入札を可とする規則改正

指名競争入札はともかく、一般競争入札において1者札を不成立とすることは、再び随意契約の案件として建設工事入札参加者等審査会に付すことになる(地方自治法施行令第167条の2第8号)など事務が迂遠になる。そのため、奈良市が平成24年4月1日をもって契約規則を改正し、一般競争入札においては1者入札を可能としたことは、契約事務の改善策として一定評価できる。

しかしその一方で、同種の入札を繰り返し実施していく中で1者入札が定着すれば、結果として価格交渉の余地がなくなり、高落札率になる可能性があることに留意しておく必要がある。したがって今後、1者入札の成立に伴い契約をする場合には、そのメリットも含めた明確な理由について、市民に十分な説明責任を果たせるようにしなければならない。

6、等級区分の簡素化

等級区分の設定については、地域要件と相まって入札参加業者が固定化され、競争性が阻害されることのないように配慮する必要がある。奈良市には現在、中核市の平均を上回る業者数が存在し、一定程度の競争性は確保されているものの、ランクによって業者数が少なくなり過ぎないように等級区分の簡素化を検討すべきである。

7、3%抽選制度の見直し、変動型最低制限価格制度の算定根拠の明確化、低入札価格調査制度の検討

3%抽選制度の下では、落札を望む入札参加者は、最低制限価格と最低制限基準価格の間の価格で入札することになるが、算出割合が99.9%またはそれに近い割合になった場合、大半の業者が最低制限価格以下で失格となる。結果として、予定価格に近い金額で入札したものが落札する事例が生じていること、また最低制限価格がくじで決定されるために、入札者の積算努力が反映されず、入札者の競争意欲が削がれるという弊害がある。したがって、3%抽選制度については、今後廃止も含めた見直しを図っていくべきである。

他方、変動型最低制限価格制度については、平成23年度で予定価格5千万円以上の入札9件で実施され、平均落札率が一般競争入札及び制限付き一般競争入札の平均値より2.93~4.03%低い76.17%であったことから分かるように、同制度が競争性という点では3%抽選制度よりも優れていることは自明である。ただし、その最低制限価格の算定方法については、長野県のように、入札金額の低い方から6割の平均の80.0%としている自治体もあり、奈良市が「標準偏差内の平均入札金額の95%」としていることに必ずしも明確な根拠があるわけではない。したがって、奈良市がこれまで以上に競争性の向上を重視し、その対象工事を拡大するのであれば、過度の価格競争にならないよう

留意しつつ最低制限価格の算定根拠について明確にすべきである。

またその際には、最低制限価格を下回って失格となった業者が本当に施工能力に欠けるといえるかどうかについて検証すると共に、現在試行的に実施されている低入札価格調査制度及び施工体制点検特別立入調査の導入の可能性についても、検討すべきである。

8、随意契約と新たな入札手法の検討

随意契約で委員会が最も着目したのは、環境清美工場のごみ焼却炉の本体及び排ガス施設の修繕に関わるものであった。これらは一般競争入札を実施したものの入札者が1者であったために、奈良市契約規則によって入札不成立となり、再度随意契約を締結したケースである。ごみ焼却施設のような特殊なプラントは特注品であり、また求められる処理能力のレベル等を勘案すれば、その修繕に関する入札に応じる業者は通常、プラントの設置業者以外にはいないのが現状である。他の多くの地方自治体において、修繕業務が設置業者との随意契約で行われているのも、そのためである。

特殊なプラントの修繕業務に一般競争入札を試みた奈良市の姿勢は評価できるが、こうした特殊なケースに競争性を求める場合には、プラントの設置工事と運転・メンテナンスを一括して入札し、それを債務負担行為によって必要な年度にわたって契約する、いわゆる「包括契約」について検討すべきである。また、そのような新たな入札制度等を検討する場合には、現行制度について検証することはもちろん、業者の声を反映する仕組みを導入し、発注者と受注者双方が納得できる体制を構築すべきである。

9、不正入札事件の調査

現在、市職員が「奈良市保健所・教育総合センター」の建設工事費を水増し請求した起訴不正入札事件の容疑者として立件されているが、この種の事件は単に刑事処分に委ねるだけでは、再発防止や市のシステム是正などの対策を講じることができない。したがって本来、このような入札日後の契約変更についても、入札監視委員会の監査の対象とすべきものである。しかし、同事件をめぐっては、依然として資料不足や調査不足もあり、本委員会の任期内に十分検証することができなかつたため、その審議を今後の課題の1つとして次期委員会に委ねたい。

平成25年3月19日

奈良市入札監視委員会

委員長 川勝 健志

委員 藤本 勝美

委員 井上 善雄